



**Universidad
Zaragoza**

Trabajo Fin de Grado

Federalismo Fiscal: comparativa entre España y Suecia

Autor

Sergio Biel Gutiérrez

Director

Julio López Laborda

Facultad de Economía y Empresa

Autor del trabajo: Sergio Biel Gutiérrez

Director del trabajo: Julio López Laborda

Trabajo vinculado a la titulación universitaria de Grado en Economía, de la Universidad de Zaragoza.

Curso 2018 – 2019

RESUMEN

El presente trabajo compara la aplicación del federalismo fiscal en los países europeos de España y Suecia, buscando no solo aquellos aspectos en los que coinciden, sino también los elementos que los diferencian y que pueden ser susceptibles de mejora. Para ello se analizan la distribución de competencias, los ingresos y gastos por niveles de gobierno y los sistemas de nivelación, viendo que puede aportar cada uno de los países al otro.

ABSTRACT

This paper compares the application of fiscal federalism in the European countries of Spain and Sweden, seeking not only those aspects in which they coincide, but also the elements that differentiate them and that may be susceptible to improvement. For this, the distribution of competencies, income and expenses by government levels and leveling systems are analyzed, seeing that each of the countries can contribute to the other.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL FEDERALISMO FISCAL	5
2.1 Definición: teoría y realidad	5
2.2 Funciones del Sector Público	6
2.3 Tipos de ingresos	8
2.4 Equilibrio Financiero	10
3. FEDERALISMO FISCAL ESPAÑOL	11
3.1 Situación actual en España	11
3.2 Competencias por niveles	12
3.3 Ingresos y gastos por niveles de Gobierno	15
3.4 Financiación de las CC.AA	16
3.5 Nivelación en la Comunidades Autónomas	19
4. FEDERALISMO FISCAL SUECO	23
4.1 Situación actual en Suecia	23
4.2 Competencias por niveles de gobierno	24
4.3 Ingresos y gastos por niveles de Gobierno	27
4.4 Nivelación de los Consejos Comarcales y los Municipios	31
5. COMPARACIÓN DE AMBOS MODELOS	33
5.1 Competencias y reparto de funciones de los niveles de gobierno	34
5.2 Ingresos y gastos por niveles de gobierno	35
5.3 Sistemas de nivelación	37
5.4 Conclusiones	38
5.5 Nuevas líneas de trabajo	39
Referencias Bibliográficas	40

1. INTRODUCCIÓN

Tras llegar a la conclusión de mis estudios universitarios de grado en economía, entendí que gran parte de mi interés residía en conocer en profundidad el país donde nací. Tras cursar la asignatura *Hacienda Autónoma y Local* y estudiar la teoría del Federalismo Fiscal, quería realizar un proyecto más complejo en el que evaluar nuestro nivel de descentralización y compararlo con un país, Suecia, el cual visite en mi adolescencia y que su modelo fuera referente de los países nórdicos.

Este trabajo tiene como objetivo el estudio y comparación de los países de Suecia y España con el enfoque del federalismo fiscal para visualizar sus similitudes y diferencias. Finalizaremos intentado dirimir la eficiencia de ambos países en cuanto a su nivel de descentralización.

La estructura que tendrá el trabajo es la siguiente:

1. Primero, se estudiarán los fundamentos teóricos del Federalismo Fiscal como base para los siguientes apartados.
2. Seguidamente, se analizará los aspectos relacionados con el Federalismo Fiscal de España, competencias, ingresos y gastos y transferencias de nivelación.
3. A continuación, se realizará la misma labor con Suecia.
4. Llegando a su conclusión, realizaremos una comparativa de los detalles más relevantes de ambos países detallando las diferencias y similitudes.
5. Finalmente, se incluye las conclusiones principales obtenidas por el estudio.

2. EL FEDERALISMO FISCAL

2.1 Definición: teoría y realidad

Antes de comenzar a desgranar ambos sistemas debemos realizar una revisión sobre los principales fundamentos del federalismo fiscal.

El Federalismo Fiscal es la parte de la Economía Pública, que estudia los problemas financieros que surgen a causa de la descentralización del poder en varios niveles de gobierno.

- Los niveles de gobierno son:

- A. Nivel Central: este nivel tiene competencias sobre todo el territorio estatal
- B. Nivel Regional: es el nivel intermedio, tiene competencias delimitadas
- C. Nivel Local: es el nivel inferior, tiene competencias aún están más delimitada

- Descentralización del Poder

La descentralización del poder consiste en que cada nivel de gobierno pueda tomar sus propias decisiones dentro de su jurisdicción. Este proceso permitiría conseguir autonomía financiera, es decir, la capacidad de decidir la estructura y volumen de los ingresos y gastos.

- Problemas financieros

El federalismo fiscal no es un sistema perfecto y como otros, presenta ventajas e inconvenientes a la hora de ejecutarlo. La descentralización permite conocer con mayor precisión las necesidades de toda la población, aunque al ser necesaria la intervención de más entes públicos también aumenta su complejidad. Las funciones en las que el sector público interviene son:

- Asignación de los recursos
- Redistribución de la renta
- Estabilización de la economía

La principal cuestión a la que debemos hacer frente es qué funciones se descentralizan y cómo repartimos los ingresos entre los diferentes niveles de gobierno para conseguir el mejor resultado posible.

2.2 Funciones del Sector Público

Las funciones del sector público son contribuir a la asignación socialmente deseable de los recursos manteniendo unos niveles altos de empleo con estabilidad de precios.

Para resolver este problema debemos fijarnos en el estudio del economista Oates (1972). En él proponía dos situaciones de gobierno totalmente opuestas para visualizar las ventajas y desventajas de cada uno. Aunque estos gobiernos rara vez se dan en la realidad, hacen más claras las diferencias entre ellos. Vamos a desgarnar cada una de las funciones del sector público en cada modelo.

- Ventajas de un gobierno centralizado

Analizando la función de estabilización de la economía, podemos afirmar que un gobierno centralizado o único, sería capaz de mantener unos precios estables con niveles altos de empleo. Las razones son:

- Si cada unidad de gobierno tuviera la capacidad de crear o destruir dinero a su voluntad, el resultado sería una inflación descontrolada en constante crecimiento. Por ello, debe existir un gobierno central que garantice un control de las políticas monetarias.
- Si el gobierno central se encarga de la política fiscal, pueden conseguir efectos en los multiplicadores asociados a los programas de impuestos y gastos, efectos difícilmente obtenibles por gobiernos subcentrales debido a su tamaño.

Si atendemos a la función de redistribución de la renta, podemos afirmar que el factor para llevar un control centralizado del mismo es la movilidad interjurisdiccional.

Partiendo de que la herramienta básica para llevar a cabo esa función es un impuesto negativo directo que grave la renta de todas las personas. Si existieran diferentes gobiernos subcentrales con diferentes objetivos redistributivos, despertaría sobre los ricos el interés de cambiar a otra región con una presión fiscal menor. Estas movilizaciones producirían desigualdades entre regiones y minimizarían el efecto redistributivo perseguido.

En cuanto a la asignación eficiente de los recursos, un gobierno centralizado favorecería la provisión de los bienes públicos nacionales, es decir, de aquellos bienes que no proporciona el libre mercado y que son consumidos por todos los ciudadanos en la misma proporción, por ejemplo, la defensa nacional.

- Ventajas de un gobierno descentralizado

Como ya hemos analizado, los problemas de redistribución de la renta y estabilización de la economía se resuelven de mejor manera con un gobierno centralizado, por lo que las ventajas del modelo descentralizado se verán orientadas a la asignación de los recursos.

Salvo algunos bienes y servicios que por su índole son consumidos en las mismas cantidades por todos los residentes, los bienes públicos regionales y locales, cuyos beneficios se limitan a la jurisdicción de cada uno, parecen más adecuados para un gobierno descentralizado.

Un gobierno descentralizado conoce mucho mejor las preferencias de los consumidores, por lo que se consigue una mayor eficiencia económica y se tiene en cuenta los diferentes niveles de provisión necesarios por cada región generando un aprovechamiento de los recursos mucho mayor.

Tras este análisis de estas dos realidades totalmente opuestas podemos asegurar que el sistema de gobierno que favorece al cumplimiento de sus funciones es el que aproveche las ventajas de cada uno.

Así, el gobierno central es mejor para redistribución de la renta y la estabilización de la economía en muchas situaciones, mientras que las diferentes regiones cumplen mejor la asignación eficiente de la mayoría de bienes y servicios que a día de hoy son necesarios en nuestra sociedad.

Para que cualquier sistema de gobierno pueda llevar a cabo sus funciones necesita los recursos necesarios, por lo que vamos a analizar los diferentes tipos de ingresos y su asignación.

2.3 Tipos de ingresos

Los gobiernos subcentrales pueden obtener ingresos de dos tipos: ingresos propios e ingresos transferidos.

2.3.1 Ingresos Propios

Los ingresos propios son aquellos que establece la propia jurisdicción, proporcionando autonomía y responsabilidad financiera, es decir, capacidad de decisión en el volumen y composición de los ingresos y gastos, además de evitar que los ciudadanos no vean la relación entre el beneficio de los servicios y los impuestos pagados. Se subdividen en dos:

- a) Ingresos tributarios
- b) Ingresos no tributarios

a) Los ingresos tributarios son aquellos exigidos por los gobiernos y son:

- Tasas: pago por un bien o servicio que el sector público provee directamente a un particular.
- Contribuciones especiales: son motivados por actividades administrativas por las que se produce un beneficio especial para determinados grupos de personas.
- Impuestos: son la mayor fuente de ingresos del sector público y son un tributo que tanto personas físicas como jurídicas deben pagar, algunos de ellos basados en su capacidad de gasto. Pueden tener las siguientes competencias:

- 1) Competencia de gestión
- 2) Competencia de recaudación
- 3) Competencia de regulación o normativa

Para que un impuesto sea propio debe tener las dos últimas competencias y se debe poder decidir, al menos, el tipo impositivo. También existen impuestos creados por los gobiernos subcentrales sobre los cuales tienen control total.

b) Ingresos no tributarios

- Ingresos de crédito público, los que provienen de la deuda pública.
- Ingresos patrimoniales, son aquellos que proceden de la explotación de los bienes que forman el patrimonio del sector público.

2.3.2 Ingresos transferidos

Los ingresos transferidos son aquellos respecto de los cuales el Estado central asume el coste político de recaudarlos y los transfiere a los diferentes niveles de gobierno. Ayudan a mantener el equilibrio financiero tanto vertical como horizontal y reducen el coste político de recaudarlos. Como apunte negativo, reducen la autonomía y responsabilidad financiera.

Los ingresos transferidos pueden ser participaciones impositivas y transferencias. Por la importancia que adquieren estas últimas es necesario desglosar todas sus variantes:

- Transferencias condicionales compensatorias: son aquellas que se conceden con un propósito determinado y la cantidad depende de la aportación del beneficiario al proyecto.
- Transferencias condicionales no compensatorias: son aquellas que se conceden con un propósito determinado y de cuantía fija.
- Transferencias incondicionales: son aquellas que se conceden sin ningún objetivo o restricción.

Tras este análisis es inevitable hacernos esta pregunta. ¿Qué tipo de ingreso es mejor para cualquier nivel de gobierno? Lo idóneo sería que cada nivel de gobierno pudiera hacer frente a sus responsabilidades con sus ingresos propios para no reducir la autonomía y la responsabilidad financiera, y que además, se conservara el equilibrio financiero vertical y horizontal. Este escenario es prácticamente imposible, por lo que los ingresos transferidos son una herramienta imperfecta e indispensable para cualquier gobierno.

2.4 Equilibrio Financiero

El equilibrio financiero se produce cuando todos los entes públicos que se comparen tengan la misma proporción de ingresos respecto a sus necesidades de gasto (Castells, 1988). El principio contempla dos tipos:

- Equilibrio financiero vertical: se cumple cuando todos los niveles de gobierno

tienen la misma proporción de ingresos respecto a sus necesidades de gasto. Este principio ayuda a que exista equidad entre todos los niveles.

- Equilibrio financiero horizontal: mismo concepto que el equilibrio financiero vertical pero entre las diferentes unidades de gobierno de un mismo nivel.

La nivelación puede ser parcial o plena dependiendo de si se consigue el equilibrio financiero o no. Como veremos más adelante, en la mayoría de los casos nunca se consigue una nivelación plena.

3. FEDERALISMO FISCAL ESPAÑOL

3.1 Situación actual en España

España, o también denominado Reino de España, es un país miembro de la Unión Europea y cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria. Tiene una extensión de 505.370 km² (el cuarto país con mayor territorio europeo) dividida en diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas, compuesta por cincuenta provincias.

Ocupa la decimotercera posición mundial de acuerdo a su PIB, es el tercer país más visitado del mundo y el segundo país del mundo en ingresos económicos gracias al turismo.

La distribución del PIB entre las comunidades autónomas es muy relevante para conocer y desgranar los mecanismos actuales de nivelación y sus respectivas dificultades.

Tabla1. PIB por comunidades autónomas, 2015

	PIB	%TOTAL PIB	PIB per capita
Andalucía	145.051.209	13,4%	17.271
Aragón	33.442.118	3,1%	25.302
Asturias, principado de	21.219.060	2,0%	20.324
Baleares	27.338.027	2,5%	24.198
Canarias	40.922.914	3,8%	19.233
Cantabria	12.196.091	1,1%	20.900
Castilla y León	53.650.436	5,0%	21.770
Castilla la Mancha	37.434.886	3,5%	18.225
Cataluña	205.534.774	19,0%	27.790
Comunidad Valenciana	100.774.784	9,3%	20.436
Extremadura	17.467.886	1,6%	16.061
Galicia	56.325.682	5,2%	20.669
Madrid, comunidad de	203.602.317	18,9%	31.807
Murcia, región de	28.211.500	2,6%	19.270
Navarra, comunidad foral de	18.564.204	1,7%	29.177
País Vasco	66.482.288	6,2%	30.736
Rioja, la	7.856.431	0,7%	25.114
Ceuta	1.594.639	0,1%	18.875
Melilla	1.455.745	0,1%	17.192
Total Nacional	1.079.998.000		

Fuente: INE (2015)

Como podemos observar en la tabla 1, las CC.AA con un PIB más elevado son Andalucía, Cataluña y Madrid, donde generan un mayor nivel de riqueza. Pero si atendemos al PIB per cápita, podemos observar como Andalucía baja del tercer puesto al penúltimo. Esta comparación pone de manifiesto las diferencias de riqueza entre las comunidades, lo cual se tendrá que tener en cuenta a la hora de analizar el equilibrio financiero horizontal en el caso español.

3.2 Competencias por niveles

El 29 de diciembre de 1978 entró en vigor la Constitución Española vigente, estableciéndose el reparto y los tipos de competencias de nuestra organización estatal.

Así, entre los artículos 148, 149 y 150 de la misma podemos clasificar las competencias en tres grandes grupos:

- Competencias exclusivas: son aquellas en que su titular tiene control total sobre las mismas, es decir, ejercerá las funciones legislativas, reglamentarias y ejecutivas.
- Competencias compartidas: son aquellas en las que se reparten las funciones entre varios entes. El art. 149 CE recoge en tal sentido tanto la atribución de la legislación básica al Estado, correspondiendo el desarrollo normativo, como la ejecución a las Comunidades Autónomas.
- Competencias concurrentes: son las materias en las que la competencia estatal y la autonómica tienen funciones normativas que no se excluyen entre sí.

Entre los artículos anteriormente citados se puede observar un sistema de “triple lista” que determina la titularidad de cada función en todas las situaciones posibles.

- 1) Competencias exclusivas del Estado (art.149 CE)
- 2) Competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (art.148 CE)
- 3) El resto de competencias no citadas anteriormente, y que no se especifique claramente la titularidad del Estado sobre la misma, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas en base a la cláusula residual del art.149.3 CE si así lo establecen sus Estatutos.

El art. 149.3 nace para evitar futuros conflictos competenciales entre los dos entes mediante tres cláusulas:

- Cláusula Residual: las competencias no asumidas por las comunidades autónomas será reguladas por el Estado al no ejercer la posibilidad de asumir lo no expresamente reservado para el Estado.
- Cláusula de Prevalencia: las normas estatales prevalecen en caso de conflicto con las Comunidades Autónomas.
- Cláusula de Supletoriedad: ante la presencia de un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas, el Estado asumirá dicha competencia.

Cuadro 1. Competencias de las CC.AA y el Estado

Exclusivas Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa y Fuerzas Armadas • Administración de Justicia • Nacionalidad, inmigración, emigración y extranjería • Moneda, crédito, cambios, pesos, medidas y hora • Hacienda general y Deuda del Estado • Ferrocarriles y carreteras nacionales • Régimen minero y energético • Estadística Estatal • Convocatoria de referéndums • Igualdad 	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones internacionales • Propiedad intelectual e industrial • Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior • Fomento • Sanidad exterior • Marina y Tráfico aéreo • Uso y tenencia de armas de fuego y explosivos • Títulos académicos y profesionales
Exclusivas CC.AA	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura y ganadería • Los montes y aprovechamientos forestales • Ferias interiores • La artesanía • Museos, bibliotecas y conservación de música regionales • Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda • Pesca interior y caza • Desarrollo económico de la CC.AA • Patrimonio monumental regional • La cultura investigación y enseñanza de la lengua de la CC.AA • Asistencia social
Compartidas	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación laboral • Seguridad Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio cultural y artístico
Concurrentes	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación mercantil, penal y penitenciaria • Legislación civil • Seguridad pública • Cultura y deporte • Aprovechamientos hidráulicos • Educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanidad • Régimen jurídico de las Administraciones pública y del régimen estatutario de sus funcionarios • Pesca marítima • Medio ambiente

Fuente: Elaboración propia

Hay que tener en cuenta que el federalismo español diferencia dos tipos de servicios, los fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales) y no fundamentales (todos los demás). Esta distinción adquiere relevancia en el sistema de nivelación, como se expone más adelante.

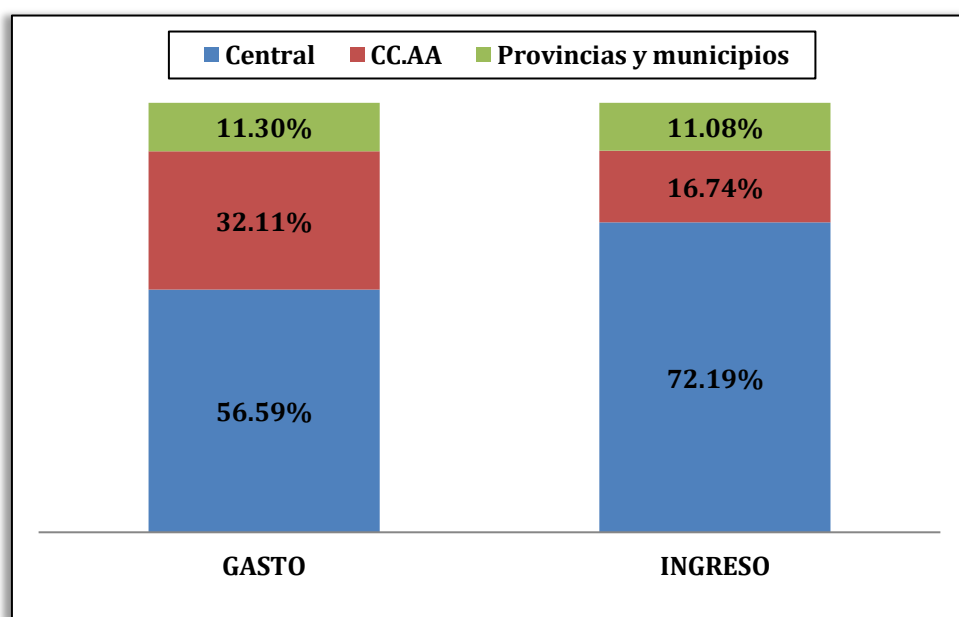
Por último, las competencias de los gobiernos locales están muy delimitadas por la

regulación de la Ley 7/85 reguladora de las Bases de Régimen Local. Ni los Estatutos, ni la Constitución, ni la propia Ley de Bases dotan a estos gobiernos locales de competencias exclusivas. Algunas de las competencias asignadas al nivel local son las siguientes:

- Urbanismo
- Medio ambiente urbano
- Abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales
- Policía local, protección civil y prevención y extinción de incendios
- Cementerios y actividades funerarias

3.3 Ingresos y gastos por niveles de Gobierno

Gráfico 1. Gasto e ingreso por nivel de gobierno



Fuente: OCDE (2016)

Podemos observar en el gráfico 1, que el Estado Central cubre perfectamente su necesidad de gasto con sus ingresos propios, al contrario que las CC.AA, que su necesidad de gasto supera prácticamente el doble de sus ingresos propios. Podemos ver la necesidad de una estructura de transferencias de nivelación para lograr el equilibrio financiero vertical. En el caso de las provincias y municipios están en equilibrio salvo pequeñas diferencias, creando un equilibrio financiero sin necesidad de transferencias de nivelación.

3.4 Financiación de las CC.AA

Tal y como establece el art. 1 de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), las Comunidades Autónomas tendrán total autonomía para la regulación y desarrollo de las competencias que establece la Constitución. Sus recursos estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- h) Sus propios precios públicos.
- i) La asignación de los Presupuestos Generales del Estado.
- j) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial

Para analizar la financiación de las Comunidades Autónomas españolas, debemos diferenciar los dos modelos existentes en la actualidad, ya que en uno de ellos gozan de mayor libertad fiscal.

La Constitución Española respeta y ampara los derechos históricos en los territorios forales en los que se goza de un régimen tributario propio. Las CC.AA dentro del régimen foral son el País Vasco y Navarra.

Actualmente, ambas Comunidades Autónomas disfrutan de una gran libertad fiscal, teniendo todo el rendimiento y las competencias de aplicación y revisión de todos los impuestos.

A continuación, se expone los cuadros 2 y 3 con los impuestos cedidos por el gobierno central a las comunidades de régimen común y régimen foral respectivamente:

Cuadro 2. Tributos cedidos a las CC.AA de régimen común

<u>TRIBUTO</u>	<u>RENDIMIENTO</u> (porcentaje inicial de cesión)	<u>APLICACIÓN Y REVISIÓN</u>	<u>REGULACIÓN</u>
IRPF	50,00%	No	Tarifa y deducciones
Impuesto sobre el Patrimonio	100,00%	Sí	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones
Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones	100,00%	Sí	Reducciones, tarifa, patrimonio, preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	100,00%	Sí	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones (salvo el Impuesto sobre Operaciones Societarias) gestión y liquidación
Tasas sobre el Juego	100,00%	Sí	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, aplicación
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100,00%	Sí	Tipos de gravamen
IVA	50,00%	No	No
Impuestos Especiales de Fabricación *	58% (100% del tipo estatal especial y el tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos)	No	No (tipo automático del Impuesto sobre Hidrocarburos)
Impuesto sobre la Electricidad	100,00%	No	No
Impuesto sobre Actividades de Juego	100,00%	No	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma

*Cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco.

Cuadro 3. Tributos convenidos o concertados a las CC.AA de régimen foral

<u>TRIBUTO</u>	<u>RENDIMIENTO</u> (porcentaje inicial de cesión)	<u>APLICACIÓN Y</u> <u>REVISIÓN</u>	<u>REGULACIÓN</u>
IRPF	100,00%	Sí	Plena
Impuesto sobre el Patrimonio	100,00%	Sí	Plena
Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones	100,00%	Sí	Plena
Impuesto sobre sociedades	100,00%	Sí	Plena
Impuesto sobre la renta de los no residentes	100,00%	Sí	Plena para establecimiento permanentes
Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	100,00%	Sí	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (solo modelos de declaración e ingresos, plazos de ingresos)
Tasas sobre el Juego	100,00%	Sí	Plena, salvo el hecho imponible y sujeto pasivo
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100,00%	Sí	Tipos de gravamen, modelos de declaración , e ingreso, plazos de ingreso
IVA	100,00%	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazo de ingreso
Impuestos Especiales de Fabricación *	100,00%	Sí	Tipo autonómico del impuesto sobre Hidrocarburos. Modelos de declaración e ingreso, plazo de ingreso
Impuesto sobre la Electricidad	100,00%	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre las primas de seguro	100,00%	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre Actividades de Juego	100,00%	Sí	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma. Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos medioambientales energía, eléctrica,	100,00%	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso

combustible nuclear, gases fluorados			
Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito	100,00%	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto especial sobre el carbón	100,00%	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso

Fuente: López Laborda y Zabalza Martí (2015)

*Cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco.

3.5 Nivelación en la Comunidades Autónomas

La nivelación difiere en gran medida en los dos sistemas tributarios vigentes. Explicaré cada uno por separado:

a) Comunidades de régimen común

La nivelación procede de orígenes diferentes dependiendo de las necesidades que vaya a cubrir. Las necesidades atendidas por los servicios fundamentales se financian mediante dos herramientas de recaudación: un 75% de la recaudación de los tributos cedidos y tasas, y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Para garantizar los servicios no fundamentales se usa el 25% de la recaudación de los tributos cedidos y tasas afectas y la transferencia del Fondo de Suficiencia Global (López Laborda 2010).

El Fondo de Garantía puede ser tanto positivo como negativo, ya que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto y la financiación normativa de cada comunidad. Para calcular las necesidades, se usa la variable población ajustada, que tiene en cuenta diferentes variables como: población, dispersión, superficie, insularidad, población protegida equivalente, población de menores de 16 años y población de superiores de 65 años. Se recalcula cada año.

El Fondo de Suficiencia Global se calcula al restar a la necesidad global de financiación de cada comunidad su capacidad tributaria junto con la transferencia del Fondo de

Garantía. No se recalcula, sino que evoluciona de acuerdo a la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado.

Los Fondos de Convergencia creados mediante fondos adicionales del Estado, persiguen el objetivo de reforzar la convergencia en financiación per cápita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos, contribuyendo a incrementar la equidad en el sistema.

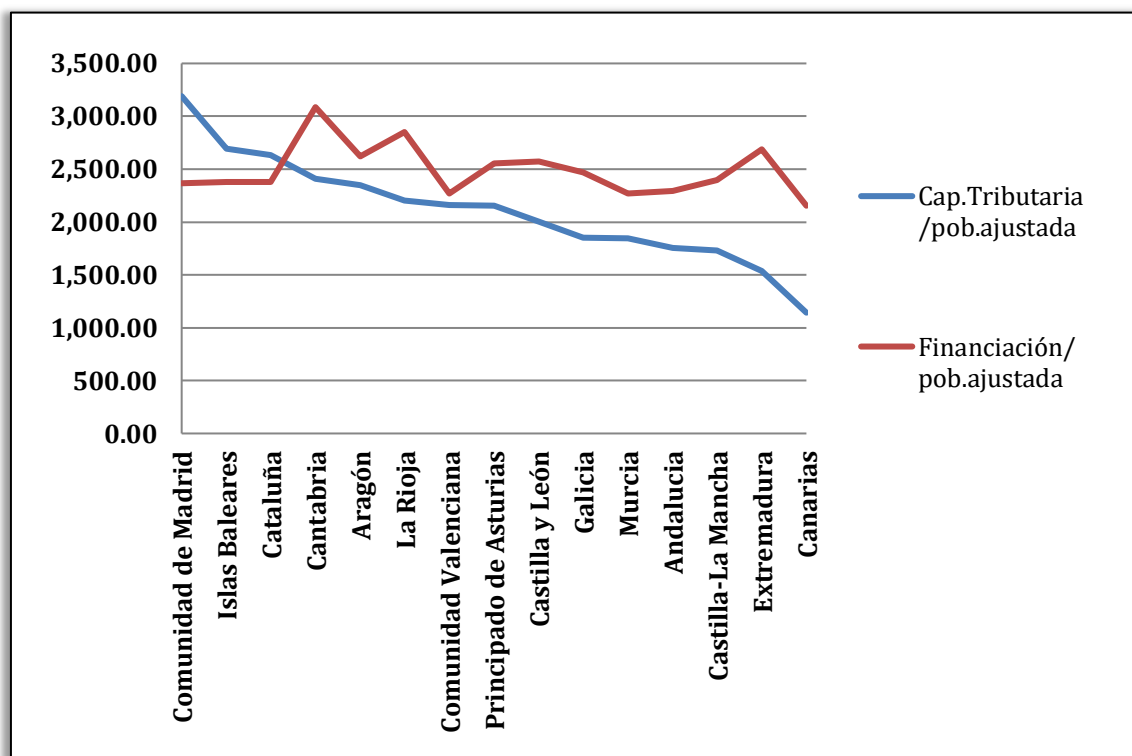
En la tabla 2 tenemos la capacidad tributaria o fiscal por comunidad autónoma, que es la capacidad de una jurisdicción para generar impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes; el resultado de los fondos de garantía y suficiencia, que en casos como los de la Comunidad de Madrid, Islas Baleares o Cataluña son negativos debido a la aportación que hacen para su redistribución; el fondo de convergencia; y la financiación total como suma de las anteriores. También tenemos la población ajustada, variable explicada anteriormente y que vamos a utilizar para determinar si la nivelación se realiza correctamente.

Tabla 2. Capacidad tributaria y financiación total por CC.AA

Comunidad Autónoma	Cap.Tributaria	FS y FG agregados	F.Convergencia	Financiación Total	Población Ajustada
<i>Comunidad de Madrid</i>	19.861.669,89	-5.246.669,89	132.861,03	14.747.861,03	6.225,39
<i>Islas Baleares</i>	2.949.427,61	-980.427,61	633.596,41	2.602.596,41	1.093,99
<i>Cataluña</i>	19.533.213,83	-2.751.213,83	873.131,25	17.655.131,25	7.422,51
<i>Cantabria</i>	1.420.109,45	349.890,55	49.867,54	1.819.867,54	589,62
<i>Aragón</i>	3.290.235,90	290.764,10	96.920,69	3.677.920,69	1.402,22
<i>La Rioja</i>	717.586,99	189.413,01	23.640,20	930.640,20	326,11
<i>Comunidad Valenciana</i>	10.432.017,75	-643.017,75	1.160.018,19	10.949.018,19	4.824,97
<i>Principado de Asturias</i>	2.384.548,24	347.451,76	91.693,70	2.823.693,70	1.106,00
<i>Castilla y León</i>	5.356.798,52	1.306.201,48	206.948,93	6.869.948,93	2.671,97
<i>Galicia</i>	5.411.036,13	1.581.963,87	236.909,12	7.229.909,12	2.926,51
<i>Murcia</i>	2.645.086,04	450.913,96	160.613,66	3.256.613,66	1.434,79
<i>Andalucía</i>	14.339.348,14	3.926.651,86	506.865,13	18.772.865,13	8.176,79
<i>Castilla-La Mancha</i>	3.716.830,12	1.232.169,88	191.931,66	5.140.931,66	2.145,45
<i>Extremadura</i>	1.764.789,41	1.208.210,59	107.733,11	3.080.733,11	1.147,13
<i>Canarias</i>	2.435.005,08	1.748.994,92	407.024,23	4.591.024,23	2.131,35

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Gráfico 2.Capacidad tributaria y financiación total por población ajustada



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública

El gráfico 2 recoge la financiación y capacidad tributaria por población ajustada en el año 2015. Apoyándonos en la teoría, podemos ver claramente que la nivelación es parcial y no total, pues siguen existiendo diferencias entre los niveles de relación ingresos/gastos de las CC.AA.

También podemos observar que no se está respetando el principio de ordinalidad que permite las transferencias entre comunidades para reducir sus diferencias sin modificar el orden de las mismas. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de La comunidad de Madrid o Cataluña que pasan de primer y cuarto lugar a undécimo y décimo lugar respectivamente.

b) Comunidades de Régimen Foral

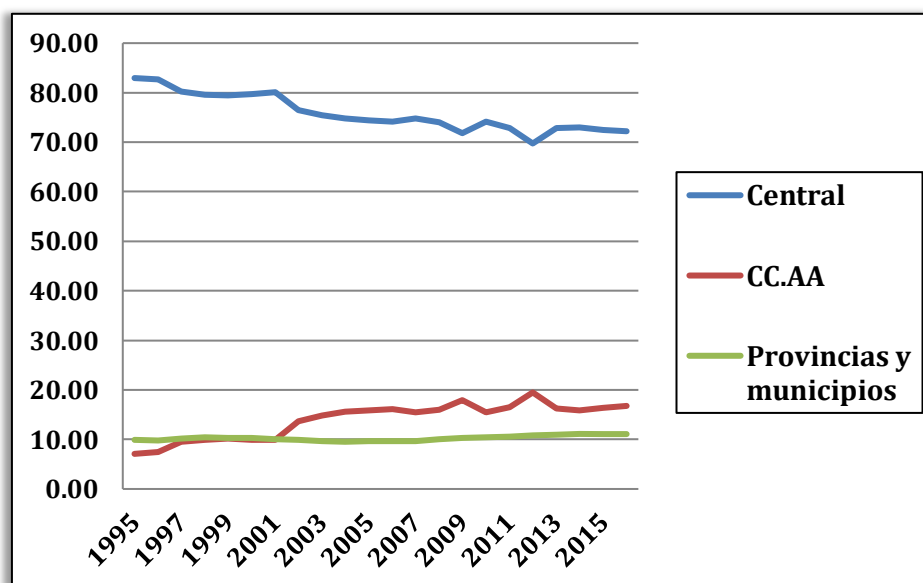
Las comunidades autónomas de Navarra y País Vasco aplican un sistema de financiación foral específico, en Navarra se denomina sistema de convenio y en el País

Vasco, de concierto. Gracias a este régimen de financiación, ambas comunidades están dotadas de una autonomía financiera mayor, por lo tanto la atribución de los recursos económicos basada en las necesidades de gasto queda descartada para estas. Siendo así, estas comunidades están financiadas de manera casi exclusiva con ingresos tributarios, llamados tributos convenidos en Navarra y tributos concertados en el País Vasco.

Las comunidades de régimen foral realizan una transferencia anual al nivel central, pues no necesitan satisfacer sus necesidades de gasto con transferencias complementarias. En el País Vasco se conoce como *cupo* dicha transferencia y en Navarra *aportación*. Esta transferencia se recalcula cada año y se revisa cada cinco.

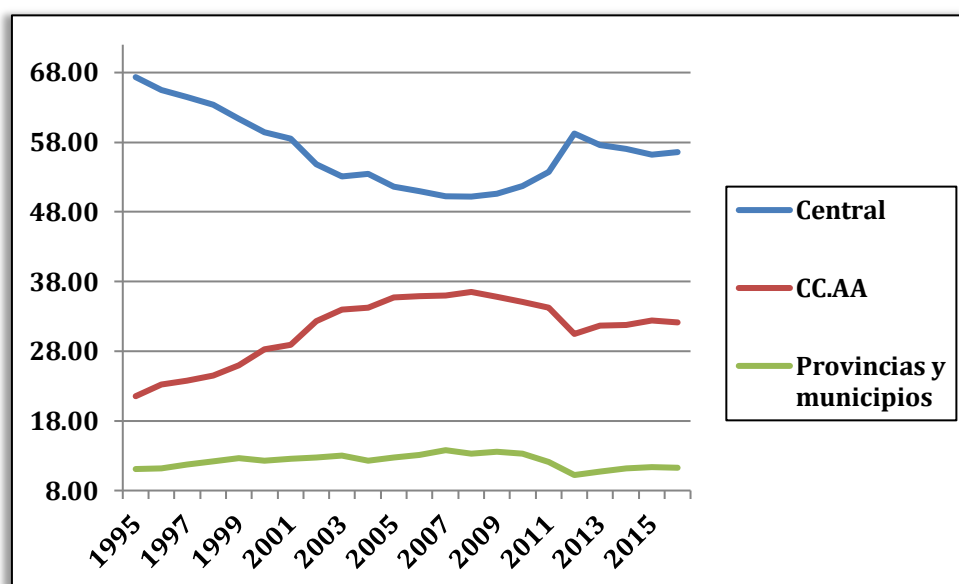
A continuación, he elaborado el gráfico 3, donde podemos observar cómo ha variado la distribución de los ingresos en los tres niveles de gobierno.

Gráfico 3. Evolución de los ingresos por niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE

Gráfico 4. Evolución de los gastos por niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE

En el gráfico 3 podemos ver que mientras en el nivel local no se produce una variación significativa en 20 años, existe una relación prácticamente directa entre el aumento de los ingresos por parte de las CC.AA y una disminución del ingreso del gobierno central. En el gráfico 4 se ve perfectamente como el gasto de las provincias y los municipios se mantiene estable, esto se traduce en que las variaciones que sufre el nivel regional afectan inversamente en el nivel central y viceversa.

4. FEDERALISMO FISCAL SUECO

4.1 Situación actual en Suecia

Conocido oficialmente como el Reino de Suecia, forma parte de la Unión Europea y su forma de gobierno es la monarquía constitucional. El rey Carlos XVI Gustavo es el jefe de Estado pero su poder real se limita a ceremonias y actos oficiales. El gobierno se divide en el poder legislativo, judicial y ejecutivo y desde 1917 el Partido Socialdemócrata Sueco ha sido mayoritario en casi todas las formaciones de gobierno.

Tiene una extensión de 450.295 km², siendo el quinto país más extenso de Europa. El resultado del último censo en 2017 fue de 10.000.000 de habitantes generando una densidad de población de 22,2 hab/km². Su organización territorial se divide en 21

consejos comarcales y 290 municipios y aunque todos los municipios pertenecen a un consejo comarcal, son independientes entre sí.

Este tipo de cuestiones como la organización territorial viene estipulado por la Ley del Gobierno Local "*Local Government Act*":

- División entre municipios y consejos comarcales
- Las competencias, la organización y la gestión de las obligaciones de los municipios y los consejos comarcales
- Representantes electos
- Asambleas y comités
- Procedimientos de acuerdo
- Administración financiera
- Auditorías
- Evaluación por los tribunales de la legalidad de las decisiones tomadas por el gobierno local

4.2 Competencias por niveles de gobierno

El sistema de descentralización sueco implica que la responsabilidad de los servicios y la toma de decisiones se localizan lo más cerca posible de las personas afectadas teniendo en cuenta las condiciones locales concretas y usando los recursos de manera más eficiente (Ministry of Finance of Sweden, 2005).

The Instrument of Government (Constitución Sueca), no establece la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, sino que el *Riksdag* (el parlamento Sueco) y el gobierno, marcan los objetivos a cumplir por los consejos comarcales y los municipios en las leyes y ordenanzas. La legislación especial les da cierta responsabilidad sobre competencias obligatorias, pero también les concede la posibilidad de decidir sobre competencias voluntarias.

Cuadro 4. Competencias de los consejos comarcales y los municipios

Exclusivas Consejos Comarcales	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado dental para niños y jóvenes de hasta 0 años de edad • Salud y asistencia médica
Voluntarias Consejos Comarcales	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura • Turismo • Educación
Compartidas	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de transportes públicos, regionales y locales
Exclusivas Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios sociales (incluidos a la tercera edad, personas con discapacidad o servicios familiares) • Recogida y gestión de residuos • Agua y alcantarillado • Servicio de rescate • Pre-escolar, primaria y secundaria • Planificación y construcción • Salud pública y medioambiental • Defensa civil • Servicios de biblioteca • Vivienda
Voluntarias Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios Técnicos • Mantenimiento de calles • Suministros energéticos • Ocio y cultura

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministry of Finance of Sweden, 2005

4.2.1 Gestión de las competencias

La mayor parte de las actividades del gobierno corren a cargo del propio gobierno que las administra de forma directa. Sin embargo, los niveles inferiores de gobierno que cumplen funciones de autoridad administrativa pueden transferir dichas funciones a empresas o sociedades limitadas, organizaciones voluntarias o fundaciones. En este caso, amparados siempre por la ley, pueden transferir aspectos como la gestión de la energía o la gestión de la propiedad a empresas privadas, o cooperar de manera directa con las llamadas *local federation*, encargándose de aspectos como la educación o los servicios ciudadanos. Destaca, por ejemplo, es el actual incremento de cooperación entre los consejos comarcales y municipios con universidades u otros órganos

educativos.

4.2.2 Internacionalización

Aunque los poderes de decisión de la UE no cubren directamente las actividades centrales de los países miembros, estos se ven afectados por diversas leyes. Las autoridades suecas han incorporado nueva legislación en aspectos como la salud, la educación, el medioambiente o la política alimentaria del país.

Como resultado de ser miembro de la Unión Europea, las autoridades locales han aumentado su colaboración internacional adoptando estrategias internacionales. Se realizan intercambios culturales, sociales y exportación de mercancías entre comunidades hermanadas de otros países. Existen fondos estructurales y otros programas europeos que han permitido que los municipios y los consejos comarcales puedan realizar proyectos de cooperación con otros países.

4.2.3 Control y supervisión de los subniveles de gobierno

A pesar de la gran libertad de la que gozan los consejos comarcales y los municipios, hay unos mecanismos de control y supervisión por parte del Estado y los ciudadanos.

El gobierno supervisa los niveles de gobierno mediante agencias gubernamentales como la Comisión Nacional de Salud y Bienestar, las juntas administrativas del consejo comarcal y la Agencia Nacional de Educación. El gobierno estatal no puede declarar inválida una decisión tomada por las localidades, pero sí puede iniciar una revisión judicial o imponer una multa económica. Algunas labores de supervisión han sido delegadas a los propios municipios como control de incendios o bienestar animal.

Todas las autoridades locales deben tener, como mínimo, tres auditores elegidos por la asamblea. Estos auditores son los encargados de valorar y decidir si las decisiones tomadas por las autoridades locales pretenden conseguir los objetivos marcados por la asamblea.

Los residentes pertenecientes a una autoridad local pueden apelar en contra de una

decisión tomada por la misma, solicitando una revisión legal en los tribunales. Este tribunal puede anular total o parcialmente la decisión pero no puede reemplazarla por una nueva. Las decisiones correspondientes a la autoridad pública, como el derecho a asistencia social, pueden ser apeladas por las personas afectadas por la decisión. A este proceso se le llama apelación administrativa, y ante este tipo de apelaciones el tribunal puede reemplazar la decisión por una nueva.

4.3 Ingresos y gastos por niveles de Gobierno

El gobierno central es el que tiene la responsabilidad de asegurar que las actividades públicas de los diferentes niveles de gobierno se desarrollan de acuerdo al equilibrio macroeconómico establecido para ese periodo. Al mismo tiempo, los consejos comarcales y municipios gestionan una parte significativa de las actividades públicas, por ello, el gobierno central debe ser capaz de influir en las condiciones y desarrollo de las políticas económicas de estos últimos.

Tal y como aparece en los texto publicado por el Ministerio de Finanzas de Suecia (2005), el principio de financiación del gobierno local determina que si el Estado decide sobre acciones que están directamente dirigidas por las actividades de las autoridades locales, los efectos financieros de esta decisión deberán ser neutralizados ajustando el nivel de las subvenciones estatales. Este principio no se aplica para las tareas voluntarias que las autoridades locales pueden acometer, ni cubre una acción que no está directamente dirigida al sector del gobierno local, pero que tiene efectos financieros en el sector. Esto incluye decisiones estatales que afectan a la base impositiva de la autoridad local y, por lo tanto, a los ingresos tributarios locales.

4.3.1 Equilibrio presupuestario

Cada año, antes de noviembre, la asamblea debe adoptar un presupuesto y un nivel de impuestos para el próximo año. Si hay alguna razón especial se podría prolongar a diciembre, y debe contener un plan financiero para los próximos tres años.

Según la “Local Government Act”, los ingresos deben ser superiores a los gastos, salvo cuando existan razones excepcionales como una reestructuración de las acciones de

gobierno. Si aumenta el déficit, este deberá ser compensado en los próximos dos años. Si existen las llamadas razones excepcionales, la asamblea puede decidir que no sea necesaria la restauración del déficit. Una de estas razones podría ser la venta a pérdida de un bien ya no necesario para la actividad pública, siempre y cuando se demuestre que con la venta se impedirán futuros costes.

La “Local Government Act” establece que los gobiernos locales deben realizar una buena gestión financiera en sus actividades. Es difícil especificar cuál es una buena gestión financiera, pero un aspecto importante es que las autoridades locales no pueden utilizar el patrimonio ni endeudarse para afrontar los gastos corrientes. Es decir, los ingresos corrientes deben cubrir los gastos corrientes. Otro principio sería el de utilizar los fondos obtenidos de la venta de activos fijos para pagar los préstamos o deudas y para reinvertir en otros activos fijos. Los auditores proporcionan los resultados periódicos para comprobar que las cuentas anuales son consistentes con los objetivos establecidos por la asamblea en los presupuestos generales al principio del periodo (Ministry of Finance of Sweden, 2005).

4.3.2 Ingresos de los gobiernos locales

Los gobiernos locales tienen dos fuentes principales de ingresos:

a) Impuestos locales

El derecho de las autoridades locales de regular y recaudar mediante impuestos es otorgado por la Constitución. Sin embargo, es el Estado quien decide qué autoridades locales pueden ejercer este derecho. Desde principios de 1990, los municipios tienen la capacidad de gravar las rentas del trabajo. Estos ingresos, principalmente, se basan en los ingresos salariales, pero hay otros ingresos que también pueden ser gravados como pensiones o prestaciones por desempleo.

A pesar del control que tienen las autoridades locales sobre sus impuestos, el Estado, por razones económicas puede tomar acciones temporales sobre estos como congelarlos o variar su tasa impositiva, es decir, modificar la proporción a gravar.

Gráfico 5. Estructura de ingresos de los municipios suecos



Fuente: Dexia (2008), citado en Vilalta (2015)

b) Transferencias del gobierno central

En 1993 se reemplazaron todos los diferentes tipos de subvenciones que otorgaba el Estado por una única subvención estatal. Esta subvención se distribuyó entre las autoridades locales dependiendo de su capacidad tributaria frente a su coste estructural. Esta nueva subvención era una transferencia incondicionada.

En 1996 se introdujo una nueva subvención estatal que se distribuyó entre municipios y consejos comarcales con una cantidad única por habitante. Sin embargo, siguen existiendo subvenciones condicionadas a las diferentes circunstancias de cada municipio y consejo comarcal.

En 2005 el sistema anterior queda abolido y se implementa un sistema financiero de nivelación para los diferentes niveles de gobierno, algo que estudiaremos más adelante.

Por un lado, nivela las diferencias entre las capacidades tributarias de municipios y consejos comarcales. Aquellos con una capacidad tributaria inferior al nivel establecido por el Estado reciben una subvención; y aquellos que superen dicho nivel deberán pagar una transferencia al Estado con la que se financiarán parte de las subvenciones antes mencionadas.

En cuanto a la nivelación de costes, aquellos municipios y consejos comarcales que se encuentren en una posición desfavorable teniendo unos costes estructurales elevados recibirán una subvención estatal. Al contrario, los que se encuentren en una posición

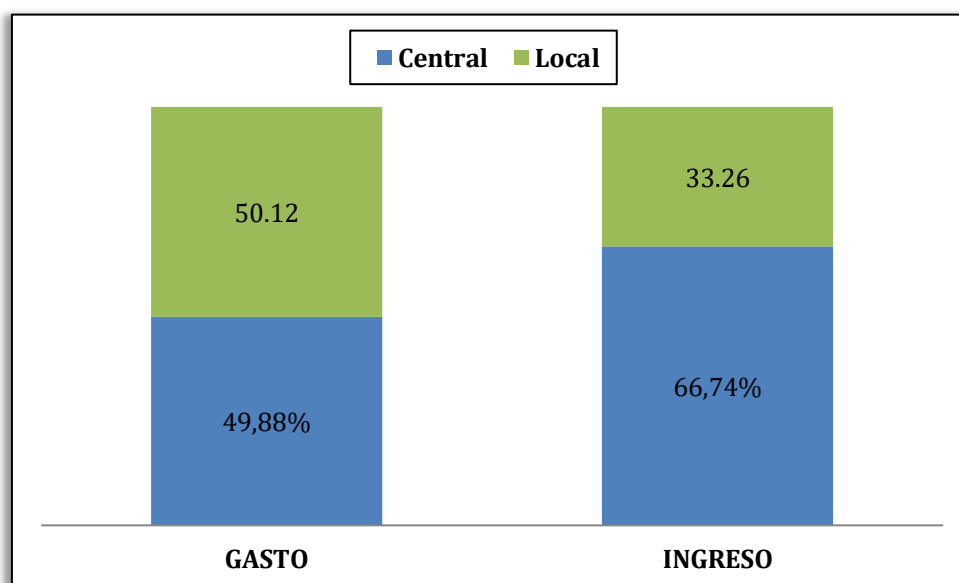
favorable deberán pagar la diferencia, siendo parte de las subvenciones otorgadas a los primeros.

c) Otros ingresos

Las autoridades locales pueden establecer tasas por algunos de los servicios que ofrecen, por ejemplo, el cuidado de niños y mayores, centros de salud mental, etc. Estas tasas se deciden en la asamblea de la autoridad local. De acuerdo a la relación coste-precio la tasa no podrá ser superior al coste del servicio. También pueden obtener ingresos de manera extraordinaria al vender acciones de compañías del Estado o de ofrecer servicios entre distintas autoridades locales.

El gráfico 6 nos muestra el gasto y el ingreso total de Suecia por niveles de gobierno, en este caso, los datos de los consejos comarcales y los municipios están agregados.

Gráfico 6. Gasto e ingreso por nivel de gobierno



Fuente: OCDE (2016)

Podemos observar como en ambos casos están muy lejos de conseguir un equilibrio financiero vertical. El gasto se reparte a partes iguales entre el gobierno central y los subniveles de gobierno, pero las dos terceras partes de los ingresos los tiene el gobierno central. Así, no hay una relación directa entre el gasto y el ingreso de cada nivel de gobierno, resaltando la necesidad de un sistema de nivelaciones que permita a los

subniveles de gobierno hacer frente a sus competencias (Ministry of Finance of Sweden, 2005).

4.4 Nivelación de los Consejos Comarcales y los Municipios

El sistema de financiación local tiene cinco elementos diferentes e independientes unos de otro, con los que pretende conseguir la igualdad entre los diferentes niveles de Gobierno (Ministry of Finance of Sweden y the Swedish Association of Local Authority and Region, 2008):

- a) Nivelación de la capacidad fiscal
- b) Nivelación del coste
- c) Subvención estructural
- d) Subvención transitoria
- e) Subvención de ajuste

Estos puntos se desarrollan a continuación:

a) Nivelación de la capacidad fiscal:

La nivelación de la capacidad fiscal tiene el objetivo de nivelar los ingresos impositivos entre municipios. La transferencia de nivelación de la capacidad fiscal se calcula en función de las diferencias entre los municipios en su base imponible del impuesto personal sobre la renta. De este modo, tal y como describe Vilalta (2015) en su estudio, los municipios con una base imponible del impuesto por debajo del 115% de la media nacional, tienen el derecho a recibir una subvención de nivelación; aquellos que se encuentren por encima, deberán realizar una contribución al Gobierno central. Los municipios y consejos comarcales no pueden influenciar en las aportaciones o subvenciones de nivelación modificando su propio nivel impositivo.

b) Nivelación del coste:

El segundo objetivo nace de la diferencia de coste estructural inherente en la propia naturaleza del nivel de gobierno. Los municipios de menor tamaño y capacidad recaudatoria deben proveer diferentes necesidades básicas como el cuidado de los ancianos, una responsabilidad muy costosa para algunos municipios con muchos residentes de esta longevidad. Aquellos cuya estructura de costes sea desfavorable

recibirán un ingreso de aquellos que sea favorable, pasando ambas transferencias primero por el gobierno central. Esta nivelación no produce alteraciones en las finanzas del Gobierno.

c) Subvención estructural:

La subvención estructural se basa en los mismos fundamentos del sistema anterior que tienen que ver con la política regional y que ya no se incluyen en la nivelación de costes. La subvención estructural ha sido eliminada de la nivelación de costes y ahora está destinada a reforzar municipios y consejos comarcales con poblaciones pequeñas o dificultades laborales.

Esta subvención se basa en dos factores. El primero son los costes previos de la actividad empresarial y promoción de empleo, y lo referente a municipios y consejos comarcales con poca densidad de población que estaban incluidos en la nivelación de costes. Y el segundo es la compensación a municipios y consejos comarcales cuya pérdida de ingresos excede el nivel establecido debido a los cambios en el sistema de nivelación del 2005 (Ministry of Finance of Sweden and the Swedish Association of Local Authority and Region, 2008).

Esta subvención estructural se otorga a 94 municipios y 6 consejos comarcales anualmente y sin un límite de tiempo determinado.

d) Subvención transitoria:

Esta subvención se da a aquellos municipios y consejos comarcales que vieron una pérdida en su capacidad financiera con el cambio de sistema en el 2005, recibéndola de manera periódica a lo largo de 6 años (2005-2010).

e) Subvención de ajuste:

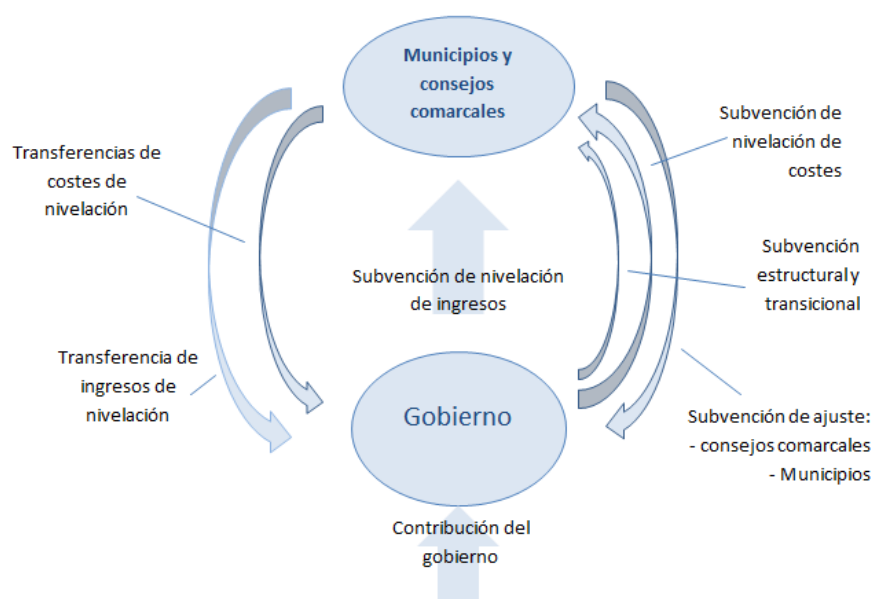
Dado que en el sistema actual de nivelación, los costes de las subvenciones de nivelación de ingresos crecen a la par que el nivel impositivo establecido por los gobiernos locales, es imposible predecir la cantidad final necesaria.

Por ello, si la suma de todas las subvenciones menos las transferencias realizadas son menores que la cantidad total que el gobierno presupuestó para transferir a los municipios y consejos comarcales, estos recibirán la diferencia correspondiente. En caso contrario, esta diferencia sería recaudada por el gobierno central con un cargo a municipios y consejos comarcales, calculado de la misma manera que la subvención anterior.

La Agencia Tributaria Sueca se encarga de recaudar todo los impuestos y luego administra las diversas subvenciones y cargos cuando se pagan los ingresos fiscales locales.

En el gráfico 7 podemos ver reflejados todos los flujos entre municipios y consejos comarcales con el Gobierno central.

Gráfico 7. Transferencias de nivelación entre los niveles de gobierno



Fuente: Ministry of Finance of Sweden y the Swedish Association of Local Authority and Region, (2008).

5. COMPARACIÓN DE AMBOS MODELOS

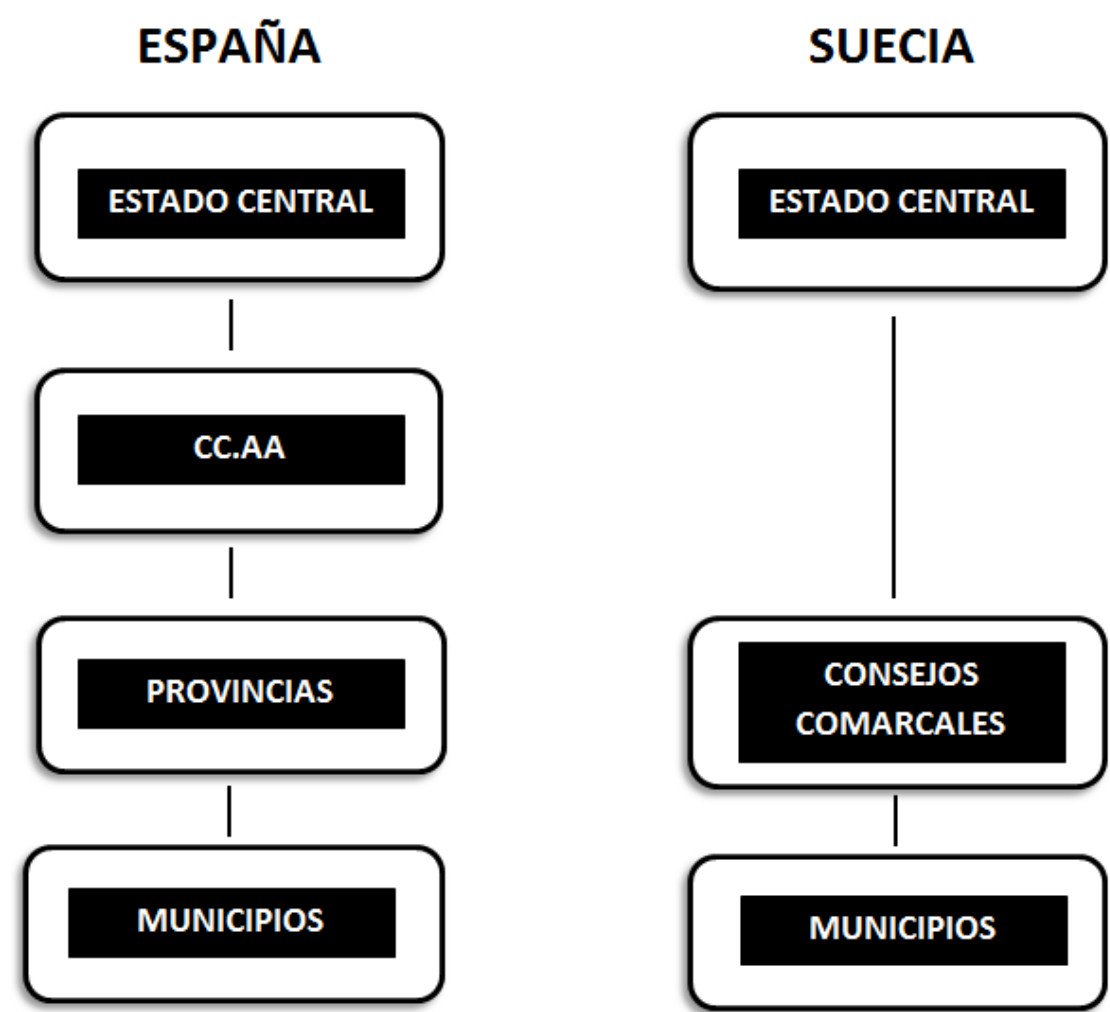
En este apartado vamos a llevar a cabo una comparativa entre ambos modelos federalistas, el modelo español y el sueco. Tal y como hemos estructurado el trabajo, se

compararán las competencias de los distintos niveles de gobierno, los ingresos y gastos de estos niveles en cada país y la nivelación de las CCAA en España y los consejos comarcales y municipios en Suecia.

5.1 Competencias y reparto de funciones de los niveles de gobierno

La descentralización en España consta de tres niveles, el nivel central, regional y local, a diferencia de Suecia que es una federación de dos niveles, central y local. En el cuadro 4 podemos ver los distintos niveles de gobierno de cada país.

Cuadro 4. Administración territorial de España y Suecia



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las competencias, las CCAA en España adquieren competencias exclusivas en muchas materias como agricultura y ganadería, artesanía, asistencia social, ordenación del territorio, desarrollo económico de la CCAA, etc., a diferencia de Suecia, en la cual los consejos comarcales solo tienen competencias exclusivas en salud y asistencia médica, y cuidado dental para niños y jóvenes de hasta 20 años de edad.

En lo referente a las competencias de los municipios, Suecia otorga una gran cantidad de competencias exclusivas a estos, como servicios sociales, educación obligatoria, salud pública y medioambiental, recogida y gestión de residuos, etc. siendo evidente la descentralización de estas competencias.

En ambos países el gobierno central cede la mayoría de las competencias de forma exclusiva a los niveles inferiores de gobierno. Aun así, podemos determinar que en Suecia se produce una mayor descentralización al gestionarse muchas de estas competencias desde los municipios, algo que en España quedaría a nivel de las CCAA. Como se define en la teoría del Federalismo Fiscal, en España es el Gobierno central quien asume la redistribución de la riqueza y la provisión de los bienes públicos nacionales, a diferencia de Suecia que se realiza de forma local.

5.2 Ingresos y gastos por niveles de gobierno

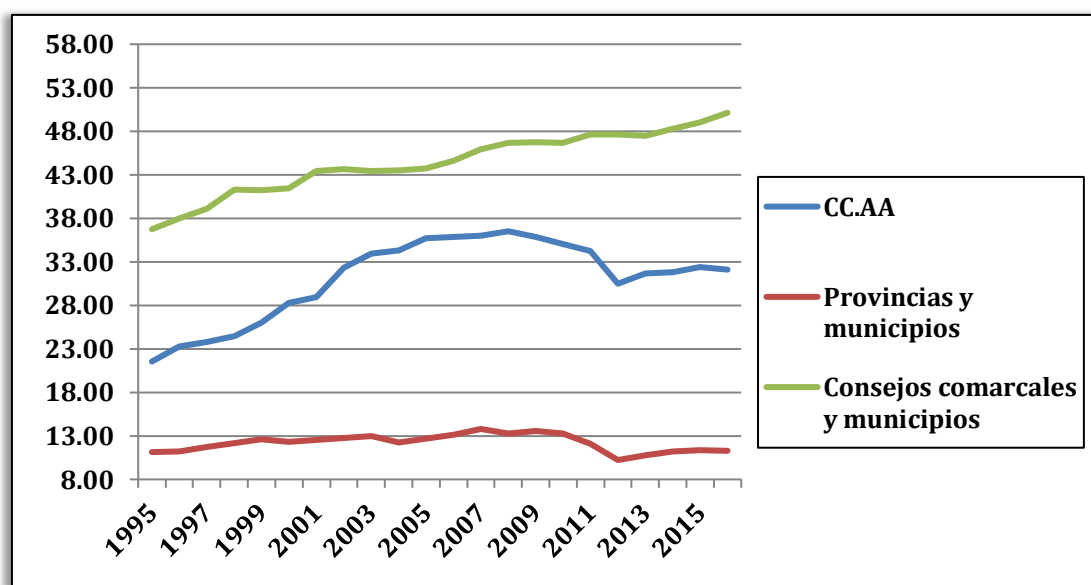
La síntesis del apartado anterior es que hay diferencias significativas en ambos países en la administración territorial y en las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

Ahora vamos a comparar qué niveles de gobierno tienen mayor participación tanto en los ingresos como en los gastos.

En el gráfico 8 se realiza una comparativa de la evolución del gasto de los subniveles de gobierno entre España y Suecia. Podemos observar el aumento del gasto por parte de los subniveles de gobierno en ambos países, pero con una evolución diferente. En el caso de Suecia, es un crecimiento constante sin denotarse muchos altibajos llegando a crecer 15 puntos porcentuales en 20 años.

Centrándonos en España, no tiene una tendencia constante fruto de la crisis económica que surgió a finales del año 2008; como vemos, hay un gran descenso tras la crisis del cual años más tarde comienza a recuperarse. La variación del gasto fue mucho mayor llegando a crecer hasta 17 puntos porcentuales en 13 años superando en esta etapa a Suecia. Al final del periodo estudiado la variación es de 12 puntos porcentuales.

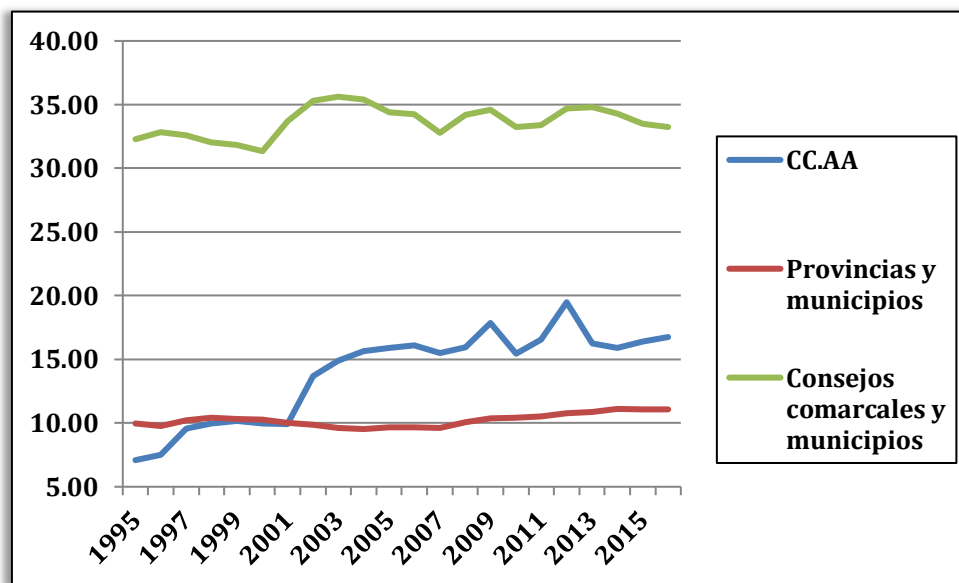
Gráfico 8. Comparativa de la evolución del gasto de los subniveles de gobierno entre España y Suecia



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE

En lo referente a los ingresos, la siguiente tabla muestra dos evoluciones distintas. En el caso de Suecia, en 20 años prácticamente ha crecido solo un punto porcentual debido a las múltiples fluctuaciones que ha sufrido en ese periodo. España también ha experimentado múltiples fluctuaciones en el nivel regional, sin embargo, la tendencia es ascendente, variando en 10 puntos porcentuales y colocándola a una distancia de más de 15 puntos porcentuales con respecto a Suecia. Las provincias y municipios españoles han sufrido leves fluctuaciones con una variación casi nula al final del periodo.

Gráfico 9. Comparativa de la evolución de los ingresos de los subniveles de gobierno entre España y Suecia



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE

Comparando los niveles locales de ambos modelos, podemos observar como en España, provincias y municipios tienen una capacidad fiscal al mismo nivel que sus necesidades de gasto teniendo mayor autonomía financiera y responsabilidad financiera que Suecia. Tanto las CC.AA como los consejos comarcales y municipios, tienen ingresos inferiores a los gastos, siendo necesario los sistemas de nivelación que a continuación se van a comparar.

5.3 Sistemas de nivelación

Para finalizar, realizaremos una comparativa de los sistemas de nivelación de Suecia y España.

El modelo español trata de financiar los bienes y servicios públicos fundamentales y no fundamentales a través de las distintas transferencias de nivelación. Para este fin, existen transferencias de nivelación incondicionadas, que pueden ser positivas o negativas, dependiendo de si la diferencia entre la recaudación potencial de cada jurisdicción y las necesidades de gasto de las mismas son superiores o inferiores.

Estas transferencias son dos, el Fondo de Suficiencia Global, que cubre los servicios

públicos no fundamentales de las CC.AA, y la Transferencia de Garantía que busca proveer los servicios públicos fundamentales. Es un sistema de nivelación parcial en el que no se respeta el principio de ordinalidad.

En el caso de Suecia, está basado en cuatro mecanismos independientes entre sí, en el que se tiene en cuenta tanto las necesidades de gasto, la capacidad fiscal, los costes estructurales y la situación final tras las nivelaciones. Es cierto que el modelo cuenta con cinco mecanismos pero la subvención transitoria ya no se utiliza desde 2010.

Además, el sistema cuenta con la subvención de nivelación de costes que es totalmente horizontal, y con la subvención de nivelación de capacidad fiscal que mezcla elementos verticales y horizontales. La nivelación tanto de las necesidades de gasto como de la capacidad fiscal es parcial, ya que nunca llegan a nivelar al 100%.

5.4 Conclusiones

El trabajo realizado hasta ahora ha perseguido el análisis de los modelos de Federalismo Fiscal aplicado en España y Suecia. Tras analizarlos por separado se han comparado los aspectos más relevantes de la teoría, como son la distribución de competencias, los ingresos y gastos por niveles de gobierno y el sistema de nivelación. Los resultados de dicha comparación muestran como ambos sistemas están muy descentralizados, tienen una gran subdivisión de niveles y competencias, unos sistemas de nivelación complejos y un gran peso de los subniveles en la gestión económica actual. Sin embargo, ambos países fallan en su función de redistribución de la riqueza. Suecia utiliza su mayor herramienta de recaudación y redistribución de manera local, y por otro lado, España tiene un sistema de nivelaciones deficiente en el que no se corrigen los desequilibrios estructurales y no respeta el principio de ordinalidad.

El aprendizaje y la adaptación son dos cualidades básicas para sobrevivir en el mundo globalizado en que vivimos, por ello deben aprender el uno del otro evolucionando su modelo hasta que se aproxime a esa utopía en la que existe un equilibrio financiero vertical y horizontal sin la necesidad de transferencias de nivelación. La descentralización de las competencias en Suecia debería ser referente en España para proveer de manera más eficiente todos los servicios fundamentales, mejorando así la

asignación de los recursos. El equilibrio financiero presente a nivel local en España debería ser modelo para que Suecia mejorara en este sentido, los consejos comarcales y municipios tienen muchas competencias que abordar con un sistema fiscal limitado al tener como única herramienta el impuesto sobre la renta. En este ámbito la variedad de tributos que tienen las provincias y municipios españoles es claramente beneficiosa.

5.5 Nuevas líneas de trabajo

Este trabajo no habría sido posible sin los conocimientos adquiridos en la asignatura de “Hacienda Autonómica y Local” que han sido la base y el origen que ha motivado mis inquietudes en este ámbito. Me planteo una nueva línea de trabajo en la que proponer un nuevo sistema de descentralización en nuestro país, cediendo más competencias a los niveles locales y acercándonos así al modelo sueco. En la elaboración de este estudio se han encontrado distintas limitaciones, principalmente la falta de información actualizada de ambos países, por ejemplo, los datos estadísticos utilizados llegan hasta el año 2015.

Referencias Bibliográficas

- CASTELLS A.(1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva del Federalismo Fiscal*, Barcelona: Ariel
- Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE» núm. 311, BOE-A-1978-31229
- Instituto Nacional de Estadística (2015)
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por la ley orgánica 3/2009, de 18 de diciembre
- LOPEZ LABORDA, J. (2010): “¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica”, *Economistas*, número 123: “España 2009. Un balance”, páginas 182 - 187
- LOPEZ LABORDA, J. y ZABALZA MARTÍ, A. (2015): “A vueltas con la autonomía tributaria”, *Papeles de Economía Española*, número 143: “La nueva reforma de la financiación autonómica, análisis y propuestas”, páginas 94 - 109
- OATES, W.E. (1972): *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977
- VILALTA, M. (2015): “Autonomía y Equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles”, Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, edición II, cap. 3, páginas 63-70

Webgrafia

- GOBIERNO DE SUECIA (2018). Recuperado en <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/>
- MINISTRY OF FINANCE OF SWEDEN (2005). *Local government in Sweden – organisation, activities and finance*. Recuperado en <https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056>
- MINISTRY OF FINANCE OF SWEDEN AND THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITY AND REGION, (2008). *Local government financial equalisation Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*. Edición I. Recuperado en <https://skl.se/download/18.2625f9e6145ac763d07be205/1401096394880/Local>

government financial equalisation SALAR.pdf

OCDE (2018): Fiscal Decentralisation Data Base, París. Recuperado en

http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3